

国家八五规划重点图书

农民与城市化

徐璋勇 袁建岐 著

新中国的城市化进程如何?将来又应怎样发展?在此过程中,农民该处在什么地位?政府如何发挥其宏观调控作用?对以上问题,本书一一作了客观冷静的论述。



当代中国农民问题研究丛书

(黔)新登字 01 号

《当代中国农民问题研究丛书》

农 民 与 城 市 化

徐璋勇 著
袁建歧

贵州人民出版社出版发行
贵阳市中华北路 289 号
贵州省新华书店经销

责任编辑:柯华光
封面设计:黄筑生
技术设计:郭 伟

一九九四年六月贵州第 1 版
一九九四年六月贵州第 1 次印刷
贵州新华激光照排印刷厂印刷

850×1168mm 1/32
7.125 印张 170 千字
印数:2100 册

ISBN7-221-03462-1/D·110

定价 6.80 元

《当代中国农民问题研究丛书》编辑委员会

顾 问：费孝通 于光远 何 康

主 任：王贵宸

副主任：胡耻昌 王光烈 张 琦

编 委：王贵宸 胡耻昌 王光烈

张 琦 柯炳生 马国强

姚必强（常务） 陈文辉

郭豫庆 王宽让

《当代中国农民问题研究丛书》总序

农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础，农民和农村问题始终是中国革命和建设的根本问题。没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。

90年代是中国现代化发展和深化改革的关键10年。经过80年代10年的改革实践，我国取得了举世瞩目的成就，积累了宝贵的经验，但也还存在或出现了不少的矛盾，如在新的条件下农民素质如何提高问题、农民生活如何达到小康水平问题、农民就业与劳动力如何转移问题、如何处理好工业与农业的关系、城乡关系等等，这就要求我们必须付出比以前更多的心血和努力。党的十三届八中全会专门研究了农村改革和发展问题，为我国农村发展指明了方向。

由贵州人民出版社出版的《当代中国农民问题研究丛书》正是响应党的十三届八中全会的号召，对中国的农民和农村问题进行了有益的探索。该丛书以马克思主义为指导，坚持四项基本原则，把影响和制约中国现代化发展、决定中国现在和未来经济发展的根本要素之一——农民作为中心，以农业现代化为目标，从自然、社会、经济多角度对当代中国农民问题进行全方位的系统分析和研究。通过对农业现代化进程中生产力、生产关系、上层建筑、意识形态的全面考察和深层透视，充分认识中国的具体国情和特殊地位，以寻求经过10年改革后经济发展的新格局下，中国农村现代化的发展之路。

我相信，这套丛书的出版一定能对我国的农村发展和现代化产生积极的推动作用。

马 洪

1994年3月21日

序 言

城市化是社会经济发展的必然,是工业化的伴生物,它一方面表现为产业的聚集与扩散,另一方面表现为人口的集中与分散。这两个方面的交织构成了城市化过程的主线索。

由于特殊的历史环境,中国的城市化过程与西方发达国家不同,它走了一条非商品经济的发展道路。政府通过集中的投资体制,强制性地获得了产业的聚集效果,但人口却在各种制度的严格规定下,缺乏应有的自由度,从而使得城市聚集起来的产业扩张无力,效率低下,不仅延缓了城市化进程,而且也阻碍了社会经济的发展。

70年代末的农村改革,以承包经营责任制为起点,激发了广大农民的生产积极性,被束缚在土地上的数以亿计的农村剩余劳动力获得了解放,中国的城市化进程得以重新启动。然而,面对数以亿计需要转移的农村剩余劳动力和昔日被称作经济中心的城市状况,人们不仅愕然,城市对人口的吸纳能力竟是如此之小。因而,“离土不离乡”,“进厂不进城”的口号诞生了。一时间,许多人基于各种各样的考虑,赞同和鼓吹这一口号,从理论上加以论证,似乎农民天生就不应该脱离乡村范围。但时隔不久,实践就证明了这一口号的过时性,理论的陈旧性,农民不仅离开了土地,而且也离开了世代居住的乡村,不仅进入了中小城市,而且一大批人已进入了大城市。他们虽然没有市民的社会身分,特殊待遇,但他们同市民一道建设着城市,美化着城市。近年来,几百万农民建筑队伍开进城市,几百万矿山农民合同工成了大城市的长住人口,几百万农民

在城市中兴办商业,运输业,服务业。他们的介入,使昔日长期困扰市民的做衣,买菜,理发,补鞋等生活难题得到解决,市民不愿干的脏、重、累等长期缺员的工作岗位得到弥补;农民的介入,使昔日沉闷的城市充满了生机,焕发了活力。

回顾新中国城市化的历史,教训是深刻的,它向我们揭示了这样一个事实:如果把农民排斥在城市化的进程之外,单靠政府发动,城市化的推进是乏力的,其结果也只能是迟缓和滞后的。改革以来的实践再一次向我们展示:农民是推动城市化的一股重要力量。

历史已经成为过去,但现在和未来则是历史的延伸。面对波澜壮阔的世界城市化大潮,中国未来的城市化道路该如何走?政策该如何选择?这些不能不引起我们每一个经济理论和实际工作者的深深思考。

正是基于这种考虑,我们在参考了近年来关于中外城市化研究的大量资料和成果的基础上,试图通过实证分析与规范分析相结合的研究方法,对中国城市化的历史及现状作出分析并在此基础上,对中国未来城市化应选择的道路,政策及相关制度提出点滴看法。

目 录

第一章 城市化:经济社会发展的必然.....	(1)
第一节 城市的起源与发展	(1)
第二节 城市化:经济社会发展的必然.....	(2)
第三节 推力与拉力:城市化的内在机制.....	(8)
第四节 集中与分散:城市化的阶段性特征.....	(12)
第五节 中国的城市与城市化	(16)
第二章 农民:城市化过程的主力.....	(18)
第一节 农民的内涵与外延	(18)
第二节 城市化过程中农民的主体地位	(20)
第三节 来自实践的报告	(30)
第三章 成就,还是败绩:中国城市化政策的历史评判 ...	(42)
第一节 中国城市化政策演变的历史轨迹	(42)
第二节 中国城市化的阶段划分与轨迹特征	(47)
第三节 中国城市化政策的历史评判	(50)
第四章 快还是慢:中国城市化速度与经济发展的耦合	
分析	(59)
第一节 关于中国城市化速度的几种判断	(59)
第二节 1978 年以前城市化速度与经济发展的耦合	
分析	(61)
第三节 1978 年以后经济发展与城市化的	
重新启动	(72)
第五章 制度:中国城市化进程的羁绊.....	(80)

第一节	城乡分离制度	(80)
第二节	生产资料所有制制度	(95)
第三节	农村土地制度	(96)
第六章	身份变迁:城市化过程中农民自身的解放	(100)
第一节	农民的财产权利与社会身份	(100)
第二节	农民身份变迁对城市化的推进	(115)
第七章	观念变革:城市化过程的伴生物	(123)
第一节	传统农民的观念特征	(123)
第二节	现代农民的观念特征	(129)
第三节	城市化对农民观念的冲击	(142)
第八章	小城镇还是大城市:中国未来城市化道路 的选择	(147)
第一节	中国城市化道路的几种选择	(147)
第二节	中国城市化能否走捷径?	(149)
第三节	中国是否存在“城市病”?	(152)
第四节	小城镇发展的得与失	(156)
第五节	中国未来城市化道路的选择	(166)
第九章	制度创新:中国城市化推进的政策选择	(175)
第一节	制度创新的目标	(175)
第二节	制度创新的内容及思路	(176)
第三节	制度创新的宏观政策条件	(191)
第十章	政府干预:中国城市化顺利推进的保障	(194)
第一节	中国城市化推进中政府角色地位的几种 主张及评判	(195)
第二节	城市化过程中政府干预行为的作用	(199)
第三节	城市化过程中政府干预的内容	(204)
第四节	城市化过程中政府的干预方式	(210)

第五节 城市化过程中政府干预行为合理化	
的条件	(214)
结束语	(216)
主要参考文献	(217)

DI YI ZHANG 第一章

城市化:经济社会发展的必然

城市是历史发展的产物。近 200 年来的世界史表明,城市化乃是工业化和现代化过程中不可避免的伴生现象。国家不同,社会制度不同,生产力水平不同,只会引起城市化道路和特点的差异,而各国走向城市化的大趋势则是共同的。

第一节 城市的起源与发展

城,是阶级分化的产物;市,是商品经济发展的结果。城与市的合二为一,则是产业革命后商品经济发展的必然。

据考古学家发掘出来的古城遗址表明,世界上最早产生的城市,有军事性质的,也有政治性质和综合性质的。然而,综观其起源,无不由于 7000 年前,人类结束游牧生活后开始的第一次产业革命——农业革命所带来的种植业的迅速发展,生产出了能满足农业人口自身需要之外的粮食与经济作物,人的生活水平有了提高,人口也随之增加,以致于部分农业劳动力从农村中游离出来,

聚集在某一合适的地域空间,从事农业以外的经济与社会活动,并有必要的及较健全的社会组织,以维持社会秩序和解决因人口聚集带来的各方面问题,从而产生了城市。这些最早的城市,出现在当时世界上最富饶的四个地区:底格里斯河及幼发拉底河流域,尼罗河流域,印度河流域及黄河流域。

毋庸置疑,7000年前人类社会发生的第一次产业革命,即农业革命,是人类从原始社会向文明社会过渡的开始,在这过程中产生的城市,表明它是人类文明的产物;以后的人类社会发展史又表明,城市产生以后又以巨大的推动力促进着人类文明的发展。

18世纪中叶,第二次产业革命——工业革命的号角——蒸汽机一声轰鸣,开辟了人类文明史的新纪元。电的发明,照亮了人类文明史的里程,人类开始大规模地利用地下矿物资源,农业生产率随之提高,众多的农业劳动力得以解放,城市已不再仅是农作物交换与手工劳动的场所,而成为竖起高大的烟囱,准备容纳更多的劳动力的地方。从此,世界城市发展的进程大大加快。1820年,工业革命的发源地——英国率先出现了象征人类文明新起点的百万人以上的大城市——伦敦,从此,世界城市的发展进入了一个新的阶段。据有关资料表明,1850年全世界百万人以上的大城市只有3座,1900年发展到13座,1950年达到115座,1980年发展到234座。在一个半世纪中,世界百万人以上的大城市从无到有,数量增加了78倍。

第二节 城市化:经济社会发展的必然

城市的出现,也就拉开了城市化的序幕。百万人以上的大城市的产生与发展,更加速了世界城市化的进程。然而,在世界城市化的历史进程中,关于什么是城市化及城市化的功过是非,曾经有

过激烈的论战。

一、城市化的理论界定

关于什么是城市化,历来不同的学科有不同的界定。地理学家认为,城市化是一种地域转化的空间过程。因为随生产力水平的提高,城市数量增多,规模扩大,城市不断占用农村的土地,不断吸引从农村分化出来的人口;随农业技术的进步,农业生产日益工业化,许多村落逐渐转变为城镇;第二、三产业的集聚,带来了人口的集聚和消费区位的集聚,由此出现了城市聚落的面貌。^① 社会学家认为,城市和农村居民在意识、行为方式和生活方式上存在的巨大差别逐渐缩小的现象,就是城市化。或者说,是随农村人口向城市迁移和城市规模的扩大,人们普遍接受了城市文化(包括生产方式、价值观念、制度结构等),农村地区因此而失去原有地域社会形态的过程。人口学家则断言,人口向城市集中的过程就是城市化的全部含义。经济学家却宣称,城市化的实质是现代产业向城市集中,以及城市的现代产业向农村地区扩散的过程。上述不同学科从不同侧面揭示了城市化过程的本质特征,他们的综合便构成了城市化的全部内容。因而,可以认为,城市化是这样三个社会过程的有机统一,即由于生产力的发展和社会生产方式的变化,而引起现代产业向城市的聚集过程,以及由此决定的人口集中过程和城市生活方式不断扩大过程相统一的社会过程。

根据对城市化的这种本质理解,有人把城市化的数量特征和空间特征做了如下概括:(1)社会农业人口迅速转化为非农业人口;(2)一定区域内的城市数目的增加及城市人口的增长;(3)城市

^① 胡兆星等著:《经济地理学导论》,商务印书馆,1987年版,第227页。

群,城市系统的形成和城市区域规模的扩大;(4)城市人口在全国(或地区)人口中的比重不断增加。对于城市化的质量特征,则用“城市现代化”的概念加以表述,即:(1)城市经济高效化;(2)城市社会文明化;(3)城市环境优质化;(4)城市管理科学化。^①

二、城市化的功过论战

城市化与社会经济发展相伴生,已被城市化的历史所证实。但是,城市是天堂,还是地狱?城市化是现代化的组成部分,还是社会发展的“病症”?这些在今天看来答案十分明确的问题,却在城市化的历史中有过不小的争论。

19世纪初,英国工业革命的发生,使伦敦的城市规模急剧膨胀,吸引大批的农民涌入。他们住在贫民窟里,生活环境异常恶劣,街道窄小阴暗,房屋低矮,居住拥挤,没有给水设施,粪便到处可见,发病率与死亡率高得惊人。对此,不少学者惊慌失措,指出:“人口向大城市集中这件事本身就已引起了极端不利的后果”。英国的霍华德,更是愤怒地谴责这是美丽的英伦三岛脸上的“烂疮”。滕尼斯也在其1887年发表的《通体社会与联组社会》一文中,从社会学的角度指出:“城市生活的特点是分崩离析,肆无忌惮的个人主义和自私自利,甚至互相敌对的。这里,人们根本不相信有共同的利益,家庭和邻居的纽带也没有什么意义。”而乡村的生活特征是“亲密无间的,与世隔绝的,排外的共同生活,其成员由共同的语言和传统维系在一起。他们有共同的善恶观念,有共同的朋友和敌人”。因而,在19世纪中后期,掀起了一股不小的反城市化思潮。

1915年美国第一个城市研究中心成立,其创建人罗伯特·派

^① 刘增录等编:《城市宏观经济与管理新论》,中国经济出版社,1991年版。

克(1864——1944)把理论与经验结合起来研究城市问题。在他1916年发表的《建议对城市环境中的人类行为进行调查》一文中指出,城市是一个由内部存在的过程将各个不同组成部分结合在一起的社会有机体。城市并非一团混乱,杂乱无章,恰恰相反,城市总是把它的人口和机构安排得秩序井然。派克的城市“有秩序性”观点,否定了欧洲的城市悲观论者的见解,从而对城市化的历史作用有了一个正确的评价。

历史发展到今天,城市化的进程已成为必然,但非城市化的思想在我国仍然存在,这突出地体现在近年来关于城乡一体化与城市化的论战上。

有一种观点认为,当代社会发展的趋势不是乡村城市化而是城乡一体化。^① 这种观点的提出是基于如下几点:(1)城市化不是社会发展的普遍规律,而是资本主义社会发展的必然趋势,工业化等导致城市化是资本主义社会发展的特有规律;(2)三大差别的消灭,不是通过城市化,而是通过工农之间,城乡之间的结合和融合来实现;(3)社会主义的基本国情决定了我们不能走资本主义城市剥削乡村,使乡村破产而城市繁荣的道路,而必须走城乡融合,共同繁荣发展的城乡一体化道路。

以上观点的正确与否,我们暂且不去评判,究竟谁是谁非,实践将作出最好的结论。

三、城市化的实践

城市的出现,也就启动了城市化的进程。不管理论上对城市如何评判,城市化始终按其内在的逻辑进行和发展,表现出普遍的不

^① 张德修:《略论当代社会发展趋势不是乡村城市化而是城乡一体化》。

可逆转性。

1. 世界各国的城市化水平不断提高。(见表 1—1)。世界平均城市化水平由 1920 年的 19% 上升为 1980 年的 46%，预计到 2000 年可达到 51%；其中发达地区平均水平由 1920 年的 40% 上升到 2000 年的 80%；欠发达地区由 1920 年的 10% 上升到 2000 年的 43%。在表 1—1 中，前苏联的城市化水平由 1920 年的 15% 上升

表 1—1 世界主要地区城市化水平(1920—2000)

地 区	城市人口占总人口的百分数(%)				
	1920	1940	1960	1980	2000
世界平均	19	25	33	46	51
欧 洲	46	53	58	65	71
北 美	52	59	70	81	87
苏 联	15	32	49	68	85
大洋洲	47	53	64	75	80
发达地区平均	40	48	59	70	80
东 亚	9	13	23	31	40
南 亚	9	12	18	25	35
拉丁美洲	22	31	49	60	80
非 洲	7	11	18	28	39
欠发达地区平均	10	14	23	32	43

资料来源:Potter. R. B. Urbanization and Planning in the Third World, London, Croom Helm, 1985, P41

到 2000 年的 85%。这充分说明,世界各国,无论是东方还是西方,不论是社会主义国家,还是资本主义国家,是发达国家,还是发展中国家,无一例外地卷入了城市化的历史浪潮。这说明,城市化并不是资本主义社会的特有现象,而是人类社会发展的共同趋势。

2. 城市化水平与经济发展水平高度相关。美国城市经济学家

贝里曾断言,一个国家的经济发展水平与城市化的进程之间存在着某种联系。这种判断被我国学者周一星对 137 个国家和地区的经济水平与城市化水平的统计分析所证实,而且得出了城市化水平与国民经济发展水平二者之间存在着正相关关系的规律性结论。可表现为,一方面,一个国家的城市化水平与其经济发展水平之间存在高度一致性,两者呈共同增长趋势;另一方面,当经济发展水平达到一定程度后,城市化水平的提高速度将逐渐放慢。

据统计,目前世界上城市化程度在 60% 以上的 34 个国家,人均国民生产总值平均达到 3858 美元,而城市化程度在 40—59% 之间的 43 个国家,人均国民生产总值为 2155 美元,城市化程度在 20—39% 之间的 39 个国家,人均国民生产总值为 700 美元,城市化程度在 19% 以下的 42 个国家,人均国民生产总值为 310 美元。^①

3. 新中国的城市化进程,虽然几十年来一直受到种种人为的阻碍,但城市化仍在曲折中缓慢进行,由 1949 年的 10.6% 上升到 1990 年的 26.23%,在城市化水平的提高中,由农村人口迁移引起的占 43.6% (包括间接迁移人口 4.1%)。^②

4. 80 年代小城镇的恢复与发展,使理论界产生了一种观点,认为中国应该走城乡一体化道路,而非城市化道路。但后来的实践表明,小城镇遍地开花式的发展,虽取得了历史性的功绩,但并没有阻挡住农村人口向城市的流动,同时,小城镇的发展却使我们付出了资源浪费与生态恶化的双重代价。

诸多事实充分表明,城市化并不是资本主义的特有规律,而是

① 刘增录等:《城市宏观经济与管理新论》,中国经济出版社,1991 年版,第 71 页。

② 马侠:《中国城镇人口增长宏观分析》,载于《人口学刊》,1992 年第 1 期。

社会发展的必然趋势。不同的国家,虽然社会制度不同,生产力发展水平不同,但走向城市化的大趋势则是共同的,不可逆转的。

第三节 推力与拉力:城市化的内在机制

城市化表现为现代产业向城市的集聚和人口由农村向城市集中两个过程的有机统一。这两个过程之所以能相互交织,互为因果,其根源在于城市的聚集效应和人口流动过程中的推力与拉力。

一、城市的聚集效应:现代产业集中的原动力

近代生产力的发展,引起了社会产业结构的变化,从而推动了城市化的发展。近代农业的发展,促进了第二、三产业的兴起,第二、三产业的空间集聚必然促使城市规模的扩大。如果说工业化是近代社会发展的主要特征,那么,城市化就是工业化的必然结果。工业化过程之所以能引起现代产业向城市集聚,从而推动城市的发展,其纽带就在于城市所特有的聚集效益和综合效益所带来的较高的经济效益。

首先,工业与农业的不同就在于工业生产的多环节,多层次以及各部门,各环节间强烈的相互依存关系。在越来越细的社会分工中,一家工厂的产品往往是另一家工厂的原料,社会化生产使无数个大、中、小企业结合成一个紧密的网络,工厂与工厂在空间上相对集中有利于减少产品的流通时间和运输费用。

其次,工厂集中于城市有利于能源,交通运输,通讯等基础设施以及劳动力,厂房,仓库,机器设备的综合利用。一家工厂要运转投产,首先要实现“四通”,即通水、通电、通车、通电讯。因此,必须有水厂、电厂、码头、车站、公路、铁路,邮电系统等基础设施部门为